Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

32 317 JBZ-Raad

FR

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 januari 2016

Hierbij bieden wij u de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 25 en 26 januari 2016 in Amsterdam aan.

Voorbereiding en opzet van de informele JBZ-Raad

De informele bijeenkomst van JBZ-ministers is een gelegenheid bij uitstek om discussie over de belangrijke thema's zoals in de geannoteerde agenda opgenomen, te weten migratiebeheer, terrorismebestrijding, cybersecurity, cybercrime, een Europese forensische ruimte, ECRIS en online kooprecht aan te zwengelen. Om het politieke debat tussen de aanwezige Ministers te stimuleren en daarmee bepaalde ideeën verder te brengen, maken we gebruik van nieuwe werkvormen en audiovisuele middelen. Om een goed voorbereide en daarmee effectieve discussie te kunnen voeren, is het merendeel van de discussiepapers reeds medio december onder de genodigden verspreid met het verzoek om voorafgaand aan de bijeenkomst schriftelijk te reflecteren. Daarnaast vindt de bespreking plaats in een binnenring van Ministers en is er sprake van een beperkte spreektijd. Op deze wijze hopen wij een uitvoerige en tijdrovende «tour de table» te voorkomen en een dynamische bespreking op gang te kunnen brengen die zich richt op hoofdzaken.

Toezegging inspanningen lidstaten richting Frontex

Tijdens het debat over de Europese Raad op 15 december is aan de Tweede Kamer toegezegd geïnformeerd te worden over de inspanningen van de lidstaten richting Frontex. In het voorjaar van 2016 informeert het agentschap het Europees parlement over de aard en omvang van de bijdragen van lidstaten in het afgelopen jaar. De Staatssecretaris van

kst-32317-FR
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Veiligheid en Justitie zal deze rapportage uw Kamer doen toekomen. Voor de Nederlandse bijdrage aan Frontex in 2016 verwijs ik u naar de kamerbrief hieromtrent d.d. 12 januari 2015.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 25-26 januari 2016 te Amsterdam

I. Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel

1. Grenzenpakket

Op 15 december 2015 heeft de Europese Commissie het grenzenpakket gepresenteerd, dat verdere invulling geeft aan de Europese migratie-agenda en de Europese veiligheidsagenda. Het versterken van de Europese buitengrenzen behoort tot de kern van de Europese aanpak om de huidige migratiecrisis het hoofd te bieden. Het kabinet verwelkomt dan ook de voorstellen van 15 december jl. en zal deze actief agenderen. Een uitgebreidere appreciatie van het grenzenpakket is uw Kamer reeds toegegaan.
Zoals geconcludeerd tijdens de Europese Raad in december jl., zal de Raad de Commissievoorstellen van 15 december jl. met spoed bespreken en werd het doel gesteld om tijdens het Nederlands Voorzitterschap een standpunt van de Raad met betrekking tot de Europese grens- en kustwacht vast te stellen.
Het Nederlands Voorzitterschap heeft de bespreking van het pakket voortvarend opgepakt en een begin gemaakt met bespreking van het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht en het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscode in de Raadswerkgroep. Tijdens deze verkennende behandeling kwamen de volgende aandachtspunten naar voren: gedeelde verantwoordelijkheid, het recht om te interveniëren in het grensbeheer van lidstaten en de verplichte bijdrage van personeel door lidstaten aan het agentschap. Voor de wijziging van de Schengen-grenscode hebben sommige lidstaten hun zorgen geuit met betrekking tot de impact van de aanpassing van de Schengengrenscode op de grensprocessen en extra kosten voor infrastructuur en personeel.
Het Voorzitterschap heeft ervoor gekozen om het grenzenpakket te agenderen voor deze informele bijeenkomst van de JBZ-Raad om de behandeling in een vroeg stadium een politieke impuls te geven. Dit moet bijdragen aan een voortvarende behandeling door de Raad.
De Europese Commissie heeft het grenzenpakket op 15 december jl. tevens gepresenteerd in het Europees parlement. De fracties hadden ten tijde van de presentatie nog niet de kans gehad om het voorstel te bestuderen, maar over het algemeen is de indruk dat een meerderheid de intentie van de Europese Commissie zal steunen. Zorgen worden wel geuit ten aanzien van de proportionaliteit van de voorstellen, voornamelijk wanneer dit raakt aan fundamentele rechten, alsook met betrekking tot bescherming van de nationale soevereiniteit. Op 14 januari heeft een eerste gedachtewisseling plaatsgevonden tussen de Commissie en het Europees parlement.

De lunchbespreking zal in het teken staan van recente ontwikkelingen op het gebied van migratie. Het Nederlandse Voorzitterschap heeft ervoor gekozen om de discussie te richten op de genomen tijdelijke grensmaatregelen door lidstaten en om te verkennen hoe we het Schengensysteem kunnen versterken.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

2. Uitbreiding ECRIS tot derdelanders

De Commissie bereidt een voorstel voor tot aanvulling van het Europese Strafregister Informatiesysteem (ECRIS), waarbinnen informatie over veroordelingen van EU-burgers wordt uitgewisseld. De aanvulling betreft een efficiëntere en systematische uitwisseling van veroordeling van

derdelanders. Volgens de planning van de Commissie verschijnt de mededeling over dit voorstel in januari 2016. Commissaris Jourová zal daarom het voorstel tijdens de ontbijtbespreking presenteren aan de Raad.

3. Bestrijding terrorisme

De afgelopen tien jaar hebben de EU en de lidstaten, als ook Europese en internationale organisaties, veel inspanning verricht op het politieke, juridische en operationele vlak om de uitwisseling van informatie bij terrorismebestrijding te verbeteren. De laatste jaren is veel aandacht gericht op het probleem van buitenlandse terroristische strijders. De lidstaten hebben zich ingezet voor betere informatie-uitwisseling bij de aanpak van dat probleem, maar er is nog verdere verbetering mogelijk. Twee zaken zijn van essentieel belang om dit te bereiken: kwantiteit, maar ook de kwaliteit van de informatie (contextuele informatie over buitenlandse strijders en vooral hun ondersteunende netwerken). Het doel is daarbij altijd om nieuwe onderzoeken te kunnen starten en terroristische aanslagen te voorkomen.
De obstakels die deling van informatie verhinderen of bemoeilijken, zullen verder worden aangepakt. Of deze obstakels nu politiek, juridisch, operationeel of technisch van aard zijn, er moeten concrete en tastbare maatregelen worden genomen om onze nationale diensten en Europese of internationale organisaties beter te faciliteren bij de bestrijding van terrorisme. Tussen de veiligheidsdiensten en de nationale wetshandhavingsinstanties, tussen migratie en rechtshandhaving diensten en tussen rechtshandhaving en douaneautoriteiten moet sprake zijn van effectieve informatie-uitwisseling. Het Nederlandse Voorzitterschap wil de resterende onderliggende belemmeringen voor de uitwisseling van informatie over buitenlandse terroristische strijders in beeld brengen en in de informele JBZ-Raad over oplossingen discussiëren.

Ook wil het Nederlandse Voorzitterschap met de lidstaten discussiëren over het beter delen van informatie over vuurwapens alsmede over precursoren die gebruikt kunnen worden om explosieven te maken. Met betrekking tot vuurwapens wordt tussen lidstaten onderling en met Europol momenteel nog steeds onvoldoende informatie gedeeld over handel, bezit en gebruik van vuurwapens. De inrichting van een unit binnen het Counter Terrorism Center van Europol verdient steun ten behoeve van betere informatie-uitwisseling. Een positieve ontwikkeling is de benoeming van vuurwapens als prioriteit binnen de Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (EMPACT). EMPACT ziet toe op operationele samenwerking tussen lidstaten binnen Europol, echter lidstaten dienen te worden aangemoedigd om aan EMPACT projecten deel te nemen (nog niet alle lidstaten nemen namelijk deel). Wat betreft precursoren wordt zulke informatie met een (mogelijk) internationale dimensie momenteel beperkt en op ad hoc basis gedeeld. Vooral in de online handel bestaat een risico. Het is van groot belang dat verdachte handel in precursoren (al dan niet via internet) direct wordt gemeld en als het om internethandel gaat ook aan het land van levering en niet alleen aan het land waar het internetbedrijf is gevestigd dat de goederen levert. Informatie-uitwisseling kan beter door deze tussen nationale contactpunten te laten verlopen. Ook informatie over licenties voor de handel moet beter worden gedeeld ten behoeve van de nationale Inspecties en rechtshandhavingsautoriteiten. Vooral de douaneautoriteiten moeten met die informatie over licenties, postpakketen en eventueel passagiers goed kunnen controleren. Ten slotte staat Nederland positief tegenover het voorstel van de Commissie inzake het actieplan van de EU ter bestrijding van de illegale handel in en het gebruik van vuurwapens en explosieven. In dit actieplan stelt de Commissie een groot aantal maatregelen voor die

aansluiten bij de Nederlandse aanpak. Namelijk de beschikbaarheid van illegale vuurwapens verminderen, de beschikbaarheid van grondstoffen voor explosieven beperken en maatregelen voor tijdige onderkenning van verwerving van deze middelen om daar actie op te kunnen ondernemen.

Terroristische organisaties richten zich op stedelijke gebieden in een poging om de Europese samenleving te destabiliseren. Zoals de recente aanslagen in Europa hebben aangetoond is een aantal van de terroristen dat deze wreedheden beging, opgegroeid in Europese steden. In veel lidstaten vormen lokale autoriteiten de eerste verdedigingslinie bij het voorkomen van radicalisering en het tegengaan van gewelddadig extremisme en terrorisme. Tijdens deze informele Raad wil het Nederlandse Voorzitterschap het belang van een lokale aanpak als onderdeel van de nationale contraterrorisme-strategieën onder de aandacht brengen: een lokale aanpak met het doel radicalisering tegen te gaan (preventie), potentieel gewelddadig extremisme tijdig te signaleren (detectie) en hierop gericht te interveniëren (interventie). Integrale samenwerking tussen het strafrechtelijke domein, het opsporingsdomein, het bestuurlijk domein en het sociaal domein zijn daarbij voorwaarden voor succes. De nadruk ligt op het verder versterken van de weerbaarheid van de gemeenschappen, in samenwerking met bijvoorbeeld scholen en sociale netwerken, investeren in risicobeoordelingen en mechanismen voor vroegtijdige signalering van dreigingen en de (door)ontwikkeling van maatregelen en interventies. Tijdens de informele JBZ-Raad zal besproken worden hoe de lokale aanpak kan worden versterkt binnen de lidstaten.

4. Cybersecurity

Al meer dan twee decennia maakt cyberspace deel uit van de Europese maatschappij. Dit heeft geleid tot meer economische groei, verhoging van de productiviteit en innovatiekracht, van zowel multinationals als midden-en kleinbedrijf. Ook de burger prefereert steeds vaker digitale opties boven analoge alternatieven. Door ontwikkelingen rond cloud computing, Internet of Things en big data research zal de verwevenheid met het dagelijks leven alleen nog verder toenemen.

De geschetste ontwikkelingen vinden ook plaats in de zogenaamde vitale infrastructuur waardoor nieuwe kwetsbaarheden en afhankelijkheden hierin (kunnen) worden geïntroduceerd. Nationale veiligheid is daarmee afhankelijk van een goede digitale veiligheid. Cybersecurity is hiermee een onderwerp dat ook op de agenda van de JBZ-Raad thuis hoort.

In JBZ-verband is tot op heden echter vooral de bestrijding van cybercrime besproken en hoe de lidstaten en Europol effectiever op kunnen treden tegen dit groeiende probleem. Agendering tijdens de informele JBZ-Raad is gericht op de noodzakelijke aanpak van cybersecurity gericht op nationale veiligheid. Vanwege het feit dat cybersecurity in de lidstaten verschillend belegd is en de aandacht en investering in nationale cybercapaciteiten sterk verschilt, is de agendering daarom gericht op politieke bewustwording en versnelling van de Europese aanpak. Tijdens de informele JBZ-Raad en met name ook later in het voorzitterschap komt hierbij ook het belang van publiek-private samenwerking op dit terrein en het multistakeholder model aan de orde.

Hiermee wordt nader invulling gegeven aan de EU-Cyber Security Strategy uit 2013, waarin expliciete aandacht is voor de horizontale aspecten van cybersecurity (HOME, JUST, CONNECT, EDEO e.a.) en in de

European Agenda on Security van 2015 wordt erkend dat cybersecurity «the first line of defence against cybercrime» is.[1]

Binnen de EU is er brede erkenning, zowel tussen lidstaten als het Europees parlement, van noodzaak om zowel op nationaal als EU-niveau het niveau van cybersecurity te verhogen. Het recente akkoord over de NIB-richtlijn is hier een voorbeeld van.

Nederland onderschrijft de doelstellingen van de EU-Cyber Security Strategie. Daarom zal Nederland zich inzetten voor de verdere implementatie van die strategie en het verder versterken van de noodzakelijke Europese samenwerking op dit vlak.

5. Cybercrime

Het Nederlandse Voorzitterschap agendeert tijdens deze informele Raad een discussie over de bestrijding van het crimineel gebruik van cyberspace.

In cyberspace bestaan grenzen niet. Informatie stroomt vrij tussen landen en burgers en organisaties hebben vrijwel onbeperkte toegang tot informatie en digitale diensten. Informatie in cyberspace is overal; de fysieke locatie van de servers waarop informatie is opgeslagen is vaak onbekend en irrelevant voor gebruikers. Cyberspace is uitgegroeid tot een essentieel onderdeel van het moderne leven.
De bescherming van cyberspace tegen criminele activiteiten en misbruik is cruciaal voor het functioneren van onze samenlevingen en economieën. De grenzeloosheid van cyberspace zorgt voor uitdagingen en kansen voor rechtshandhaving en justitiële autoriteiten. Belangrijke informatie zoals elektronisch bewijsmateriaal, kan binnen enkele seconden worden opgeslagen, gewijzigd en verwijderd. Criminelen slaan informatie op in het ene land, terwijl zij zich in een ander land bevinden en verhuizen (virtueel) naar weer een ander land wanneer ze vermoeden zich in het vizier van de autoriteiten te bevinden. Daar is vaak tijd en gelegenheid voor, aangezien de huidige procedures voor wederzijdse rechtshulp complex en tijdrovend zijn en niet aangepast aan de eisen van onderzoek in cyberspace. Wanneer criminelen hun locatie verbergen wordt het vragen van rechtshulp zelfs onmogelijk. Wetshandhavingsinstanties zijn daarnaast vaak afhankelijk van internet serviceproviders (ISP's) om elektronisch bewijsmateriaal te verkrijgen. Door verschillen in wetgeving ontstaan situaties waarin het voldoen aan een bevel door een ISP in het ene land, leidt tot een wetsovertreding in het andere land. Door deze zowel praktische als juridische obstakels blijven cybercriminelen vaak ongestraft.

Ondanks de bestaande inspanningen blijven twee soorten situaties bijzonder lastig. Tijdens de informele raad zijn deze geagendeerd voor discussie. Ten eerste de situaties waarin rechtshulp niet mogelijk is omdat de locatie van het e-bewijs of de oorsprong van een cyber-aanval niet bekend is. Ten tweede situaties waarin tegenstrijdige regelgeving de samenwerking met private partijen belemmert. Gegevens van gebruikers worden dikwijls niet opgeslagen in het land waar die gebruikers zich bevinden. Het komt voor dat zij in het kader van een opsporingsonderzoek voldoen aan een verzoek om gegevens aan één land te verstrekken, en daarmee de wet van een ander land overtreden.
Opsporingsonderzoeken naar cybercrime waarin bovenstaande uitdagingen een rol spelen, komen daardoor vaak tot stilstand. Dat is onaanvaardbaar.

---

[1] European Agenda on Security, 2015, pagina 19

Tijdens deze informele Raad wil het Voorzitterschap uitvinden in hoeverre EU-lidstaten het vorenstaande als een gedeelde problematiek ervaren waartegen zij gezamenlijk willen optreden. Geëxploreerd wordt welke alternatieven mogelijk zijn en aan welke vereisten zal moeten worden voldaan. De uitkomst van de discussie wordt uitgewerkt tijdens een expert conferentie in Amsterdam op 7 en 8 maart. Concrete resultaten zullen vervolgens in de geëigende raadswerkgroepen en hoog ambtelijke comités worden besproken op basis van gerichte voorstellen.

Deze discussie en vervolgacties sluiten aan bij de in april 2015 uitgebrachte EU Veiligheidsagenda, waarin de aanpak van cybercrime als prioriteit is aangemerkt, en bij de in de afgelopen maanden door het Luxemburgse Voorzitterschap al ingezette implementatie daarvan.

Op grond van de in het najaar van 2015 reeds gevoerde discussies kan worden aangenomen dat er ruime steun van EU-lidstaten is om de genoemde onderwerpen op hoog politiek niveau te bespreken en te werken aan actiepunten die een effectievere aanpak van cybercriminaliteit mogelijk maken. De opstelling van lidstaten over vervolgacties loopt vooralsnog uiteen. Er zijn verschillende lidstaten die benadrukken dat bestaande instrumenten, zoals de rechtshulpverdragen, beter moeten worden uitgevoerd, dan wel op onderdelen zoals de snelheid van procedures moeten aangepast. Ook wijzen lidstaten op de aanstaande invoering van het Europees onderzoeksbevel. Meer lidstaten onderkennen evenwel dat de onbekendheid met de locatie van gegevens niet wordt opgelost op deze manier. Zij willen zoeken naar nieuwe wegen om te voorkomen dat onderzoeken om deze reden worden afgebroken en criminelen verder kunnen gaan met hun praktijken. Enkele van die lidstaten stellen daarbij dat zelfs EU-instrumenten hier niet zullen volstaan omdat cyberspace per definitie grenzeloos is. Ook moet worden opgemerkt dat veel lidstaten van mening zijn dat de uitwisseling van best practices en goede opleiding nodig is om cybercriminaliteit effectief aan te pakken. Velen vinden ook de samenwerking met private partners onontbeerlijk. De door het Voorzitterschap geïnitieerde discussie beoogt de ontwikkeling van een meer eenduidige en gezamenlijke EU-opvatting over de grensoverschrijdende opsporing van cybercrime. Deze gezamenlijke opvatting moet leiden tot meer concrete actiepunten ten behoeve van verhoogde effectiviteit van grensoverschrijdende opsporing van cybercrime.

6. Europese forensische ruimte

Forensisch bewijs wordt steeds belangrijker in strafzaken. Omdat criminaliteit landsgrenzen overstijgt, wordt het belang om forensisch bewijs uit te wisselen tussen de lidstaten steeds groter. Momenteel gebeurt het nog te vaak dat officieren van justitie en rechters forensisch bewijs uit een andere lidstaat niet zondermeer kunnen accepteren, omdat zij onvoldoende zicht hebben op hoe het forensisch onderzoek in een andere lidstaat is uitgevoerd en of de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek voldoende is. De uitwisseling van forensisch bewijs zou versoepeld kunnen worden door de creatie van een Europese Forensische Ruimte. Een virtuele ruimte waar procedures van aanbieders van forensische diensten in de lidstaten meer op elkaar afgestemd worden en waar gestreefd wordt om de kwaliteit van het onderzoek op voldoende niveau te krijgen. Dit draagt bij aan het vertrouwen waardoor de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en vervolging bevorderd wordt.

Antwoorden op een recente vragenlijst over de Europese Forensische Ruimte laten zien dat het belang van een Europese Forensische Ruimte nog steeds wordt onderschreven door de lidstaten. Wel zijn er verschillende inzichten over de wijze waarop de Europese Forensische Ruimte kan worden bereikt. Enkele lidstaten wensen bijvoorbeeld geen verplichtingen op dit gebied in verband met de daarvoor benodigde investeringen. Meerdere lidstaten hebben aangegeven dat de beschikbare budgetten voor forensisch onderzoek onder druk staan.

De creatie en uitwerking van een Europese Forensische Ruimte heeft tot doel kennis en kunde met elkaar uit te wisselen. Op de korte termijn kan worden ingezet op:

- het ontwikkelen van *best practice* handboeken en ringonderzoeken (*proficiency tests*) voor alle deskundigheidsgebieden;
- trainingen die de *forensic awareness* vergroten bij politie en justitie;
- en het stimuleren van de uitwisseling van forensische gegevens uit databanken.

Bij deze doelen kan de kennis en kunde die opgebouwd is door het European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI) goed gebruikt worden. Verschillende landen hebben aangegeven een grotere rol voor ENFSI te zien. Daarnaast kan samenwerking met CEPOL (de Europese Politieacademie) gezocht worden op het gebied van *forensic awareness* trainingen.

Het Nederlandse Voorzitterschap zal met de lidstaten discussiëren over de Europese forensische ruimte, en hoe deze verder kan worden ontwikkeld. Dit zal de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en vervolging ten goede komen.

7. Digitaal Kooprecht

De Commissie heeft 9 december 2015 twee voorstellen voor richtlijnen uitgebracht, met daarin regels voor de (ver)koop van 1) digitale producten, zoals e-boeken, films, muziek en software en 2) de online verkoop van stoffelijke zaken en zal deze tijdens de informele Raad toelichten. De regelingen omvatten niet de hele contractuele relatie, maar zien op de belangrijkste rechten en verplichtingen van consumenten en handelaren. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan de rechten van de consument na levering van een product dat niet in overeenstemming is met wat is afgesproken bij het sluiten van de koopovereenkomst (non-conformiteitsregels). Het voorstel maakt onderdeel uit van de Digitale Interne Markt Strategie die door de Voorzitter Juncker van de Europese Commissie vanwege het daarmee beoogde positieve effect voor de Europese economie, is aangemerkt als een prioriteit. De Minister van Economische Zaken is in nauwe samenwerking met de Minister van Veiligheid en Justitie binnen het kabinet eerstverantwoordelijk voor de onderhandelingen over dit voorstel. In het BNC-fiche zal de Minister van Economische zaken op de gebruikelijke wijze het voorstel appreciëren. Dit fiche wordt op korte termijn aan Uw Kamer aangeboden. Zonder daarop vooruit te lopen, kan hier alvast worden aangegeven dat het kabinet hecht aan een balans tussen enerzijds een hoog niveau van consumentenbescherming en anderzijds het beperken van administratieve lasten voor het bedrijfsleven waarbij innovatie niet onnodig wordt belemmerd. Nederland is het eerste Voorzitterschap dat dit voorstel zal behandelen. Het kabinet zet in op een zorgvuldige bespreking van de voorstellen, waarbij voldoende tijd is gereserveerd voor behandeling op ambtelijk en politiek niveau. Het streven is het onderhandelingstraject een stap verder te brengen door de JBZ-Raad op kernelementen knopen door te laten hakken.

Tot slot zal de Commissie tijdens de informele JBZ-Raad aandacht vragen voor meer congruentie van het faillissementsrecht. Daartoe zal de Commissie voor de tweede helft van 2016 een voorstel aankondigen.